

David de Ferranti, Justin Jacinto,
Anthony J. Ody, Graeme Ramshaw

Pour une meilleure gouvernance

Un nouveau cadre d'analyse et d'action

Traduit de l'anglais (États-Unis) par Monique Berry

**NOUVEAUX
HORIZONS**

Titre original : *How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and Action*

Éditeur original : Brookings Institution Press, 2009.

Votre avis nous intéresse ! Contactez-nous à pefc@ars-paris.state.gov

Nouveaux Horizons est la branche édition des services culturels du département d'État américain. Notre but est de rendre accessibles les livres d'auteurs américains en Afrique francophone et en Haïti. Pour connaître nos points de vente ou pour toute autre information, consultez notre site : <http://ars-paris.state.gov>.

© 2009, The Brookings Institution.

© Nouveaux Horizons – ARS, Paris, 2014,
pour la traduction française.

ISBN : 978-2-35745-230-5

3^e tirage, 2016.



Papier issu de forêts gérées durablement.

Sommaire

Remerciements	ix
---------------	----

I. LE DÉFI

1. Introduction	3
2. Transparence, responsabilité, gouvernance, corruption : des sujets d'un réel intérêt?	17

II. LA RÉPONSE

3. Vue d'ensemble	39
4. Mandants et mandataires	45
5. Dynamique des groupes d'intérêt	69
6. Signaux et actions	76
7. Les systèmes politiques	84
8. Interventions	90

III. UTILISATION PRATIQUE DU CADRE

9. Application au niveau national	105
-----------------------------------	-----

ANNEXES : ÉTUDES DE CAS

A. Transparence et responsabilité dans le processus budgétaire au Ghana <i>Vitus Azeem</i>	139
B. Transparence et responsabilité dans le processus budgétaire au Kenya <i>Gilbert Khadiagala</i>	156

C. Transparence et responsabilité dans le processus budgétaire au Pérou <i>Cecilia Zavallos</i>	175
D. Transparence et responsabilité dans le processus budgétaire au Mexique <i>Juan Pardinás</i>	184
E. Transparence et responsabilité dans le processus budgétaire en Thaïlande <i>Bjoern Dressel</i>	199
F. Tentatives de réformes de la gouvernance : quatre cas composites	213

I

Le défi

Introduction

Un ministre africain a récemment reçu les visites, étalées sur trois mois, de plusieurs équipes étrangères soucieuses de lui prodiguer leurs conseils. La première a insisté sur l'importance d'une meilleure transparence dans la gestion des affaires publiques. La seconde sur la nécessité d'une plus grande responsabilité*. La troisième sur les vertus d'une bonne gouvernance et la quatrième a mis l'accent sur la lutte contre la corruption¹. Chaque équipe proposait un ensemble bien précis d'actions à mener pour atteindre l'objectif qu'elle préconisait.

Certains conseillers se faisaient les avocats de mesures touchant à l'économie de l'offre, ainsi appelée parce qu'elle vise à améliorer la performance du gouvernement, principal commanditaire de la gouvernance. Il fallait, disaient certains, créer ou améliorer des agences gouvernementales dotées de moyens spéciaux. Ou encore modifier en profondeur les structures gouvernementales, améliorer la formation des agents de l'administration, amender la législation (adopter, par exemple, des lois favorables à la liberté de l'information), améliorer le fonctionnement du système judiciaire, rendre plus rigoureuse l'application de la loi, et faire appel à l'expertise étrangère.

D'autres prênaient des initiatives allant dans le sens d'une économie de la demande ; ils insistaient sur l'impact que pouvaient avoir des entités extérieures au gouvernement, vouées à satisfaire le désir des citoyens

* Par « responsabilité » (en anglais *accountability*) il faut entendre ici la capacité d'écoute du gouvernement, sa volonté de *prendre en compte* les besoins et aspirations des citoyens et d'y *répondre* en conséquence. (N.d.T.)

– voire leur exigence – de bénéficier d’institutions publiques plus performantes. Il était, selon certains, indispensable d’élargir les pouvoirs des groupements indépendants (organisations non gouvernementales [ONG] et groupes d’experts) en tant que contrôleurs de la dépense publique. Il fallait améliorer la capacité des médias – presse écrite, radio et télévision, Internet – de dénoncer les carences du gouvernement ; assainir le processus électoral ; doter les citoyens d’un pouvoir plus large, en s’assurant que les populations marginalisées jouissaient réellement du droit de vote et de la possibilité de faire entendre leur voix.

LE PROBLÈME

Le ministre, réformateur convaincu, accueillit favorablement ces offres d’assistance, y voyant à juste titre la manifestation concrète du brusque regain d’intérêt de la communauté internationale pour ces problèmes de gouvernance. Plusieurs points le rendaient cependant dubitatif.

En premier lieu, il n’existait aucun cadre analytique commun permettant de saisir les interrelations entre transparence, responsabilité, gouvernance et lutte contre la corruption (et autres objectifs que l’on pouvait ajouter à cette liste, comme, par exemple, la promotion de la démocratie). Il n’était guère facile de définir avec précision la signification réelle de chacun de ces concepts ni de cerner les différences ou les points communs entre les uns et les autres. Les quatre équipes de conseillers s’ignoraient les unes les autres et aucune d’entre elles n’était en mesure d’expliquer comment les différents concepts pouvaient s’accorder. Les pièces du puzzle paraissaient fort simples, mais personne ne voyait comment les assembler de façon cohérente.

Deuxièmement, les remèdes paraissaient être proposés sans qu’ait été préalablement établi un diagnostic précis de la situation du pays, qui aurait mis en évidence les véritables problèmes dont il souffrait et les maux à traiter en première urgence. Les tenants d’un « traitement visant à améliorer le système même de gouvernement » voulaient lancer un programme de restructuration et de recyclage – ce qui revenait à prétendre régler un problème sans même en avoir défini ni mesuré toutes les complexités. Ceux qui militaient en faveur d’un « renforcement des organismes de contrôle indépendants » voulaient, toutes affaires cessantes, mettre en place leurs agences spécialisées. Les missionnaires de la lutte contre la corruption, les apôtres de la transparence, avaient, chacun, comme tous les autres, leur propre plan d’action.

Troisièmement, en supposant même qu'un diagnostic rigoureux ait été établi, il n'était nullement tenu compte du fait que des traitements différents pouvaient s'imposer en fonction des situations. Dans un contexte local donné, des mesures liées à une économie de l'offre pouvaient être parfaitement justifiées, alors qu'elles seraient totalement stériles dans d'autres pays. De même, le renforcement des agences de contrôle indépendantes pouvait être dans certains pays une priorité essentielle, et se révéler ailleurs une pure perte de temps si d'autres verrous n'avaient pas été préalablement débloqués. N'était nullement prise en compte l'idée cruciale que la promotion d'une bonne gouvernance implique de nombreux éléments étroitement liés les uns aux autres, comme les maillons d'une chaîne. Il paraissait en conséquence judicieux de regarder où se situaient les maillons les plus faibles et de commencer par en renforcer la solidité.

Quatrièmement enfin, à supposer que toutes ces considérations eussent été pleinement prises en compte, il n'existait aucun outil aisément disponible permettant d'établir un diagnostic précis – aucune méthodologie pratique qui aurait permis d'évaluer avec pertinence la situation d'un pays donné et de choisir en conséquence les actions les plus appropriées pour y remédier. Il n'existait aucun processus dûment reconnu d'identification des maillons défectueux, aucune information quant aux rôles respectifs des différents acteurs ni quant aux délais nécessaires pour récolter les premiers résultats du traitement.

L'expérience relatée par ce ministre illustre parfaitement les problèmes auxquels de nombreux pays sont aujourd'hui confrontés et met en lumière l'objet même de cet ouvrage. Dans le sillage des immenses efforts déployés ces cinq dernières années pour promouvoir la transparence, la responsabilité, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, des actions importantes et fort diverses sont actuellement menées à travers le monde². Il en résulte la nécessité d'un guide clair et précis sur la manière d'aborder et de traiter l'ensemble de ces questions ; ce guide montrerait en outre comment elles s'inscrivent – conceptuellement et concrètement – dans le cadre plus général du développement et sont étroitement liées aux problèmes auxquels sont confrontés les pays concernés.

Parallèlement, les efforts déployés pour combattre la corruption – dans lesquels l'investigation et l'application de la loi au cas par cas jouent nécessairement un rôle prééminent – et ceux visant à promouvoir la transparence – dans lesquels la définition de règles générales et de critères objectifs constitue une exigence prioritaire – se sont engagés dans des

voies fort différentes. La problématique de la responsabilité et de la gouvernance – et le débat sur les questions connexes telles que la responsabilité des entreprises privées et la réforme du secteur public – ont, quant à eux, emprunté d'autres chemins et connu d'autres évolutions. De cet éclatement résulte une dissémination des efforts, chacun tirant l'attelage dans sa propre direction sans la moindre concertation. La recherche et la prise en compte des points communs entre ces différents concepts, et de la manière dont ils s'inscrivent ensemble dans la problématique plus générale du développement, se révèlent donc nécessaires.

L'expérience relatée par le ministre africain n'est qu'un exemple parmi beaucoup d'autres. Nombreux sont les pays qui ont entrepris des réformes visant à améliorer leur gouvernance sans parvenir, pour une raison ou une autre, à atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés. Nous citerons quatre exemples, dont chacun est un composite des expériences de multiples pays ; ils permettront de mieux appréhender les véritables dimensions du problème :

- Le pays africain dont les nouveaux dirigeants ont introduit un ensemble de réformes préconisées par des experts des nations industrialisées ; elles incluaient notamment des efforts visant à élargir l'information des citoyens sur l'action gouvernementale. Il aurait dû s'ensuivre, selon les experts, une nette amélioration de la situation ; mais ils avaient simplement omis de prendre en compte les vieux tabous ancrés dans la culture africaine qui interdisent toute contestation des détenteurs de l'autorité.

- Le pays latino-américain qui a adopté une loi sur la liberté de l'information, assortie de mesures complémentaires visant à faciliter l'accès à cette dernière. Mais les experts étaient passés à côté du fait que de nombreux citoyens, appartenant aux catégories les plus défavorisées d'une société largement structurée par l'appartenance ethnique, avaient toujours d'immenses difficultés à accéder à quelque forme sérieuse de participation politique.

- Le pays asiatique dont les dirigeants réformateurs, pleins de bonnes intentions, ont vu leur action paralysée par leurs propres désaccords quant aux mesures à mettre en œuvre en priorité et par leurs dissensions sur la manière de neutraliser l'influence des groupes d'intérêts fortement opposés à toute politique de réforme. Résultat : un ensemble disparate de réformes mineures, qui n'ont pas permis d'amorcer le moindre changement de quelque ampleur.

- Le pays moyennement développé dont les dirigeants ont acquis,

bien à tort, la conviction que la corruption expliquait l'échec de la politique d'augmentation des crédits censée améliorer les services d'un important hôpital. Des quatre exemples cités, ce dernier est le seul à avoir débouché sur un relatif succès : l'enquête a en effet montré que ce n'était pas la corruption qui était en cause, mais l'opacité des systèmes de comptabilité et de prise de décision, dont la réforme s'imposait³.

Ces quatre exemples démontrent avec éclat que les idées communément admises sont bien souvent inadaptées lorsqu'il s'agit d'apporter à tel pays particulier des conseils en matière de stratégie politique et de réformes visant à améliorer les relations entre l'État et les citoyens. Ils montrent également que chaque pays exige des réformes spécifiques, dont l'efficacité ne peut être que le fruit d'une analyse rigoureuse tout au long des processus d'identification des maux, de définition des remèdes et de mise en œuvre des mesures appropriées.

Le présent ouvrage entend souligner l'importance d'un cadre analytique général applicable aux divers cas particuliers. Il permettra d'apprécier la situation d'un pays donné, d'identifier les secteurs susceptibles d'être positivement réformés, d'évaluer la possibilité réelle d'introduire ces réformes et de définir les mesures à mettre en œuvre pour faciliter leur acceptation. L'absence d'un tel cadre analytique général est l'une des raisons fondamentales des échecs enregistrés dans les quatre exemples que nous venons de citer. Sans cadre analytique, toute tentative de réforme est vouée à l'échec, faute d'une vision d'ensemble des problèmes sous-jacents et des réformes concrètement réalisables. Si l'on ne dispose pas d'instruments de mesure permettant d'évaluer la situation réelle du pays – et de prévoir ce qu'il adviendra selon que les réformes proposées seront ou non adoptées – on court le risque de désastreux faux pas. L'analyse de la situation spécifique d'un pays donné doit être globale, c'est-à-dire prendre constamment en compte les quatre concepts que sont la transparence, la responsabilité, la gouvernance et la lutte contre la corruption.

DÉFINITION PRÉCISE DES TERMES

Les termes *transparency*, *accountability*, *governance* et *anticorruption* recouvrent des concepts complexes, et leur définition reste relativement floue pour certains de ceux qui les utilisent. Ce flou ne fait que s'accroître lorsque ces termes sont traduits dans une langue autre que l'anglais. Ils sont respectivement traduits ici par transparence, responsabilité, gouvernance et lutte anticorruption, termes dont on trouvera la définition

dans le tableau 1-1, première colonne. Ce même tableau offre en regard, dans une deuxième colonne, des exemples d'initiatives liées à ces concepts ; dans une troisième colonne figurent des exemples d'acteurs et de programmes à l'œuvre dans chacun de ces domaines.

Revenons plus en détail sur ces définitions :

La *transparence* est un moyen permettant d'atteindre des objectifs plus larges. Un certain niveau de transparence est une condition nécessaire à l'exercice de la responsabilité, car ceux qui cherchent à contrôler la responsabilité du gouvernement doivent être en mesure de suivre l'action réelle de ce gouvernement. La transparence contribue également à la bonne gouvernance et constitue un obstacle à la corruption : « La lumière du soleil est le meilleur des désinfectants. »

La *responsabilité*, c'est l'essence même des relations entre gouvernants et gouvernés. Le gouvernement répond d'autant mieux aux besoins et aux attentes du public que son niveau de responsabilité est élevé. Les efforts pour accroître la responsabilité gouvernementale sont fondés sur la recherche de la transparence ainsi que sur d'autres facteurs tels que la parole donnée aux citoyens, le dialogue social et les processus démocratiques. L'élévation du niveau de responsabilité a pour objectif de remédier aux insuffisances de l'action gouvernementale – qu'elles soient ou non liées à la corruption – telles que le manque d'efficacité et d'équité. Les efforts en ce sens, quand ils sont menés avec succès, se traduisent par une amélioration de la gouvernance.

La *lutte anticorruption* vise un domaine spécifique à l'origine des faiblesses de la gouvernance.

La *gouvernance* est le plus large de ces quatre concepts. Elle désigne la qualité globale de la relation entre le gouvernement et les citoyens : sensibilité aux aspirations de la population, efficacité, probité et équité. Les efforts en matière de transparence et de responsabilité contribuent à améliorer la gouvernance, tandis que la lutte anticorruption vise à corriger un aspect particulier de la mauvaise gouvernance. Cela dit, les efforts déployés pour élever les niveaux de la transparence et de la responsabilité, tout comme les actions menées contre la corruption ne concernent pas nécessairement tous les aspects de la gouvernance. C'est ainsi, par exemple, qu'ils peuvent ignorer les problèmes liés à l'équilibre et au bon fonctionnement des institutions publiques. Le schéma 1-1 montre les relations de base entre les quatre concepts.

Il se révélera utile pour la clarté de certains exposés – notamment dans les paragraphes qui clôturent cette introduction – de traiter des

Tableau 1-1. *Définitions, initiatives, acteurs et programmes*

<i>Définition</i>	<i>Mesures courantes d'amélioration</i>	<i>Exemples d'acteurs et de programmes</i>
<i>Transparence</i> : mise à disposition du public d'une information rapide, abondante, exhaustive, cohérente et fiable concernant l'action gouvernementale ^a .	Publication des budgets, audits, décisions politiques, actions de l'exécutif, etc.	Programme de transparence dans les industries d'extraction minière.
	Mesures garantissant la liberté de l'information et l'accès aux documents.	Transparency International. Revenue Watch Institute.
	Participation des citoyens au débat politique.	International Budget Partnership.
<i>Lutte contre la corruption</i> : action visant à prévenir l'usage des charges publiques à des fins d'enrichissement personnel. Il s'agit notamment de l'acceptation, de la sollicitation ou de l'extorsion de pots-de-vin, du clientélisme et du népotisme, de l'appropriation des biens publics, ou du détournement des revenus de l'État.	Consultation des dépositaires des enjeux.	Convention des Nations unies contre la corruption.
	Exigences accrues en matière de publication et de vérification des comptes (audits).	European Union Accession Monitoring Program. Contrôle des programmes d'assistance bilatéraux et multilatéraux.
	Adoption et application de lois anticorruption assorties de sanctions pénales et civiles.	Transparency International. Revenue Watch Institute.
	Supervision par des commissions issues de la société civile.	
<i>Responsabilité</i> : Prise en compte par le gouvernement des aspirations des citoyens concernant les services que doit offrir le secteur public. Elle peut inclure la manière dont le gouvernement répond aux efforts des citoyens pour obtenir, par la persuasion, l'exigence ou la force, un changement dans son comportement ^b .	Couverture de l'action gouvernementale par les médias, avec publication d'enquêtes par des journalistes d'investigation.	Programmes de contrôle de l'utilisation de l'aide extérieure, visant à suspendre l'assistance financière aux gouvernements qui ne prennent pas en compte les besoins de leur population.
	Création de tribunaux, de contrôleurs, de médiateurs et de commissaires aux comptes indépendants.	Examen par la Banque mondiale des dépenses publiques d'un pays, visant à vérifier que le gouvernement utilise efficacement ses ressources aux fins prévues.
	Accroissement du contrôle parlementaire.	
	Réforme du processus électoral.	

(suite page 10)

Tableau 1-1. (suite de la page 9)

<i>Définition</i>	<i>Mesures courantes d'amélioration</i>	<i>Exemples d'acteurs et de programmes</i>
	Développement des organismes sociaux ainsi que des agences et réseaux de contrôle indépendants.	CIVICUS : World Alliance for Citizen Participation. Programmes de réforme du système électoral.
	Renforcement des médias indépendants.	Programmes d'assistance aux organisations issues de la société civile cherchant à peser sur l'action gouvernementale.
	Soumission à la pression des ONG.	
<i>Gouvernance</i> : manière dont les fonctionnaires du gouvernement et les institutions publiques acquièrent et exercent leur autorité pour déterminer la politique nationale et assurer ressources et services aux citoyens.	Réforme des institutions.	Programmes bilatéraux et multilatéraux visant à renforcer les compétences et les pouvoirs du gouvernement.
	Élévation des niveaux de transparence et de responsabilité.	
	Contrôle de la corruption.	Programmes d'assistance du FMI en matière de gestion des finances publiques. Tous les programmes et acteurs cités ci-avant.

^a On trouvera une discussion plus approfondie des définitions de la «transparence gouvernementale» (*government transparency*) dans A. Fung, M. Graham et D. Weil, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, 2007 ; A. Florini, éd., *The Right to Know: Transparency for an Open World*, Columbia University Press, 2007.

^b La signification du terme «responsabilité» (*accountability*) est particulièrement délicate et nous en avons donné ci-dessus notre propre définition. Le lecteur désireux d'affiner cette définition consultera avec profit Andreas Schedler, "Conceptualizing Accountability", in *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Andreas Schedler, Larry Diamond et Marc F. Plattner, éd., Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999, chapitre 2.

quatre concepts en les considérant comme des entités spécifiques. Dans le reste de cet ouvrage, nous nous référerons généralement à la bonne gouvernance, ou même simplement à la gouvernance, considérée comme les englobant tous les quatre.